

# Colombia en el Gran Caribe: una reformulación de su liderazgo regional

Por Felipe Abadía Castañeda, Carlos Colmenares Castro, Juan Pablo León Aristizábal, Daniel Márquez Celis y Andrés Salas López.

*Estudiantes del Curso de Formación Diplomática, promoción 2019.*

La crisis institucional del sistema internacional<sup>1</sup> puede tornarse en un escenario propicio para que algunos Estados tomen posiciones de liderazgo que serían difíciles de conseguir cuando las potencias actúan en forma conjunta. Uno de estos escenarios es la gobernanza medioambiental<sup>2</sup>, espacio donde los diversos actores del sistema pueden dialogar sobre problemáticas comunes. Ahora bien, aunque la gobernanza en temas ambientales es un desafío global, los Estados pueden dirigir sus objetivos de política exterior hacia sus áreas de influencia estratégica, en el sentido de reformular la manera como se integran y cooperan en los espacios acotados del “microlateralismo”, antes de proyectar una acción de mayor alcance<sup>3</sup>. Colombia no es ajena a estos cambios y, por tanto, es necesaria una valoración de su actuación exterior, con el fin de identificar líneas de acción para fortalecer su participación en los foros sobre medio ambiente de nivel regional, hemisférico y global.

Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 contempla que el país debe participar en la gobernanza de temas internacionales y, de manera específica, considerar la biodiversidad colombiana

como ventaja comparativa para influenciar la toma de decisiones en asuntos de gobernanza ambiental. El Plan establece los objetivos que deberán implementarse en la administración del Presidente Iván Duque y, en el escenario multilateral actual, ofrece una serie de espacios en los que el Estado puede explotar sus intereses globales, y, específicamente, resalta la necesidad de refrendar posiciones de liderazgo en el gran Caribe. De acuerdo con lo anterior, el presente artículo analiza el papel que debe ejercer Colombia en los espacios de cooperación regional medioambiental en el gran Caribe para permitirle posicionarse como líder global, además de proponer algunas recomendaciones en la definición de la política exterior de Colombia, puntualmente en la formulación de sus prioridades en la región.

## **Papel histórico de la política exterior colombiana en la región**

---

El gran Caribe es un foro indispensable de la política exterior colombiana, no solo por las capacidades del Estado como potencia bioceánica, sino por la posibilidad que brinda de interactuar con diversos ac-

tores globales. El espacio caribeño puede dar a Colombia una plataforma de apoyo para los intereses del país y para la proyección de estos en el ámbito internacional, en especial en temas medioambientales. Colombia asumió un muy limitado, casi inexistente, acercamiento al gran Caribe durante gran parte del siglo XX, pero a partir de la diversificación de su perfil externo, en los años 70 y 80, el país empezó a participar de manera más activa en la región. Los primeros acercamientos con el gran Caribe en temas ambientales se dieron a partir de la creación de la Comisión Colombiana del Océano, en 1969, la cual surgió como resultado directo de la creciente demanda de estudios relacionados con el ámbito marino que se desarrolló en los años 60, que culminó con la creación, en el marco de la Unesco, de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental<sup>4</sup>.

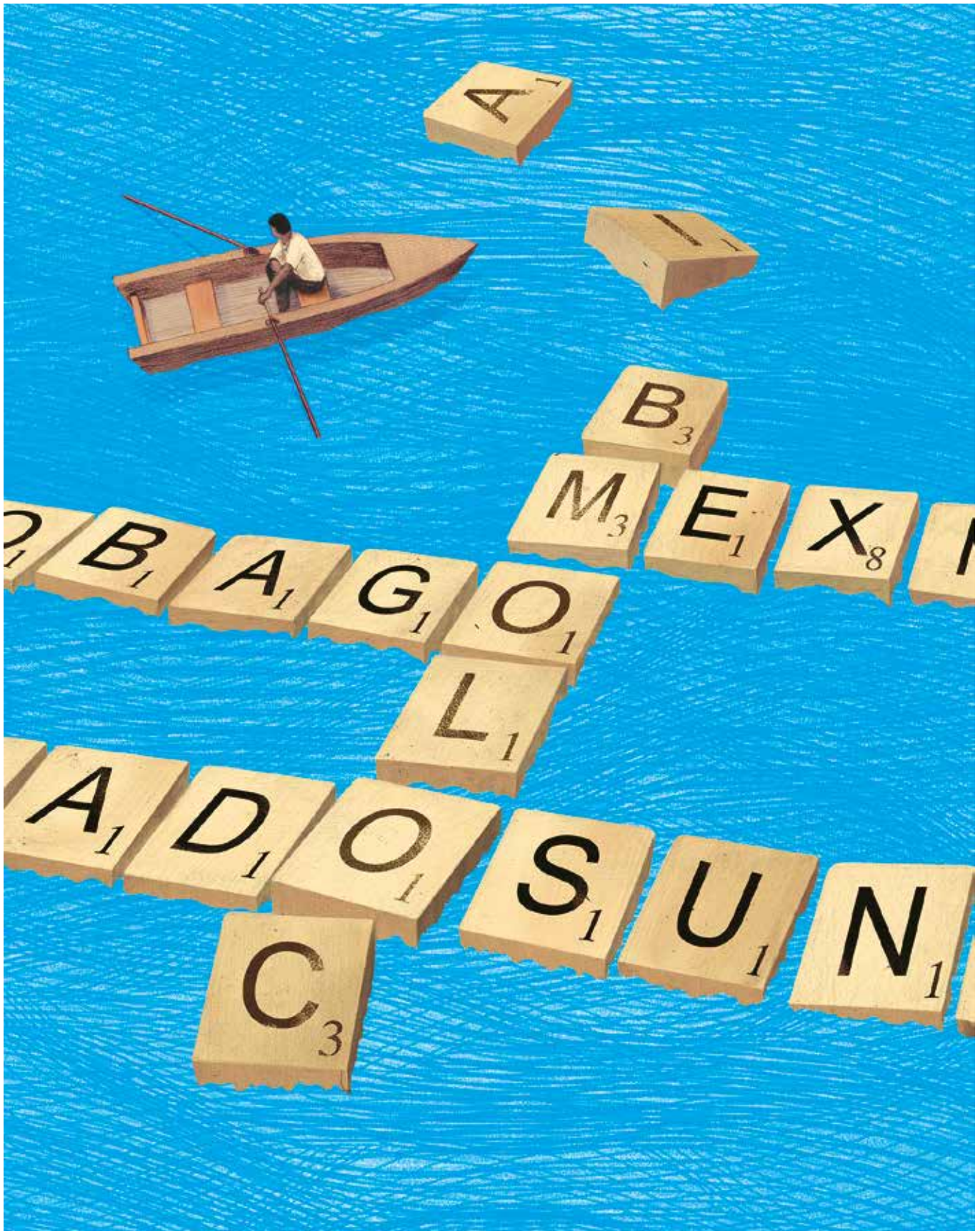
La acción colombiana en la región continuó con la suscripción de diversos tratados de cooperación comercial y económica, que incluían apartados acerca de la explotación de recursos en áreas de interés común entre los diversos Estados con los que se daba la firma<sup>5</sup>. Si bien estos actos bilaterales tuvieron un alto impacto en la manera de acercarse al Caribe por parte de Colombia, fue la firma del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región Caribe (más conocido como Convenio de Cartagena), en 1983, el hecho que logró consolidar la posición de Colombia como un actor de relevancia en esa región.

Este Convenio nació como resultado directo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, la cual dio paso a la creación del Programa sobre Mares Regionales del PNUMA y estableció un marco de alcance regional para

lograr el equilibrio entre desarrollo sostenible y protección ambiental en la cuenca del Caribe. Además de sus protocolos adicionales en temas de petróleo y protección de las reservas de biodiversidad, es el primer y hasta hoy único instrumento jurídicamente vinculante en temas ambientales en el Caribe<sup>6</sup>. La participación de Colombia en estas iniciativas regionales no ha sido menor, y no solo ha servido como lugar de encuentro para las cumbres, sino que ha sido motor en la toma de decisiones en muchas de ellas, como se evidencia en su participación activa en la construcción de los tres protocolos del Convenio de Cartagena, en su impulso por aumentar las cuotas nacionales para el fortalecimiento de la AEC y en su estrategia enfocada en el acercamiento con los miembros de la Caricom, como bloque y también de manera bilateral<sup>7</sup>.

Sin embargo, a pesar de esta presencia activa, reconocida por los demás actores del área, propia de un Estado con una proyección y un papel de claro liderazgo, Colombia no actúa como líder en la región ni parece tener una política enfocada a asumir tal rol<sup>8</sup>. Esta situación es por lo demás bastante particular, toda vez que el país realiza ingentes esfuerzos para promover su participación en espacios en el Caribe, pero estos no parecen tener un enfoque de largo plazo, sino que se limitan a un ejercicio más alineado con las políticas impulsadas por la administración de turno.

Esta aparente desconexión entre objetivos parece mostrar una desarticulación institucional, así como una falta clara de direccionamiento de la política exterior que Colombia aplica en el Caribe. Así las cosas, Colombia ejerce un liderazgo fantasma en la región, que, a pesar de exis-



“Scrabble a la deriva” – Autor: José Rosero

tir en la práctica, no es explotado para la consecución de objetivos estratégicos por parte del país, lo cual se configura como un error táctico y una oportunidad perdida, que bien podría, a la larga, terminar limitando al país en escenarios futuros en donde se requiera su iniciativa.

### **Colombia debe avanzar en procesos de cooperación triangular para canalizar asistencia técnica y económica**

La acción exterior de Colombia en los escenarios multilaterales de protección de medio ambiente ha sido un ejemplo global y se desarrolla con paso firme en la región del gran Caribe. Sin embargo, como se pudo observar, los frutos de esta actividad no se reflejan en un liderazgo estratégico del país en los foros medioambientales, más allá de exponer una amplia capacidad de respuesta a eventos coyunturales. Por este motivo, es imperiosa la reformulación de la política exterior del Estado, enfocada principalmente en desarrollar espacios de cooperación y mecanismos de reestructuración institucional que permitan articular los esfuerzos de las diferentes entidades dentro del Estado para promover espacios de gobernanza, así como la apuesta por una política estratégica, con vocación de permanencia.

La región Caribe es una de las más vulnerables a los efectos del cambio climático. Se estima que entre 1970 y 2016 los desastres naturales vinculados al clima causaron daños por más de \$340 mil millones de dólares y que para 2070, como consecuencia de la alta deuda externa de la mayoría de estos países, su vulnerabilidad ambiental se duplicará<sup>9</sup>. Esto pone de relieve que, en el Caribe, el tema ambiental y la búsqueda de la mitigación de

los efectos del calentamiento global es una prioridad. La cooperación triangular, además de favorecer los procesos de integración regional y facilitar la cooperación horizontal, promueve el consenso entre los socios implicados, lo que implica la colaboración y acción conjunta de dos actores: un donante tradicional y un donante emergente, en beneficio de un tercero menos desarrollado<sup>10</sup>. En este modelo, Colombia aparece como donante emergente que se puede beneficiar de la canalización de la asistencia, dada su condición de país de renta media y de líder económico y político en la región.

De este modo, el valor añadido para el país es que, al fungir como captador y canalizador de la ayuda de los donantes tradicionales hacia los receptores en la región, se recrea una dinámica de centro-periferia en la que Colombia, al actuar como donante emergente, se ubicará en el centro, mientras que los países del gran Caribe, como receptores de esta cooperación ambiental, necesitarán cada vez más de la acción exterior de Colombia.

El Estado tiene una gran oportunidad para aprovechar los réditos que deja la cooperación triangular, pues, por un lado, ella lo posicionaría como líder global en temas medioambientales y, por otro, lo ubicaría geopolíticamente como un Estado fuerte que, a través de su gestión, forja alianzas e identidad con los intereses nacionales a través de la gestión de la asistencia, para contrarrestar la vulnerabilidad ambiental en el gran Caribe. Así, Colombia competiría con el poder de otros Estados interesados en la región, como Venezuela, México o Brasil. La cooperación triangular debe ir de la mano con el fortalecimiento de los mecanismos interestatales de acción re-

gional, trabajo que debe darse en conjunto con el refuerzo de estos mecanismos y su aprovechamiento, para posicionarse dentro de cada instrumento como un actor que le da fuerza y respaldo.

### **Instancias de coordinación interinstitucional, base estructural de una posición de liderazgo en la atención de los desastres naturales**

Se recomienda la creación de una instancia de coordinación que reúna diversas entidades con el fin de ofrecer una respuesta efectiva a los desastres naturales (huracanes, terremotos, tormentas, tornados, entre otros) en los países del gran Caribe, al considerar que la gestión de dichos eventos ha sido un tema de gran importancia en esos países, pues su vulnerabilidad se corresponde con sus condiciones geográficas y económicas<sup>11</sup>. Esta instancia contribuiría a fortalecer los lazos de Colombia con esos países e influiría en ellos, ya que toda atención responsable y oportuna en tales situaciones fortalecerá la imagen del país, en una coyuntura en que países como México y Venezuela o bien no tienen mayores capacidades o mantienen actitudes discretas.

Ahora bien, como canal de coordinación de estos esfuerzos, se deberá alcanzar un acuerdo marco que permita a los funcionarios con capacidad jurídica de autorizar, en caso de desastres naturales, la intervención conjunta de las entidades competentes, de tal forma que no se afecte la soberanía de los Estados caribeños y se logre, en cambio, la coordinación interestatal oportuna en las horas críticas de respuesta. Frente a esta estrategia, es importante fijar límites y establecer la responsabilidad conjunta de los Estados para

las acciones acarreadas en la atención a desastres, con límites al tiempo permitido para la intervención en estas labores.

En todo caso, es preciso analizar los costos de esta iniciativa. En primer lugar, algunos de los costos logísticos recaen en el transporte de ayuda humanitaria, que en gran parte se realiza en aeronaves. Las Fuerzas Militares cuentan con aviones de transporte táctico pesado, como C-130 Hércules, cuya hora de vuelo oscila entre US\$10.000 y US\$20.000 de 2011. Por otro lado, si bien el plan de acción de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) no presupuesta, dentro del Plan de Acción del 2019, los costos de transporte a nivel internacional, hay que destacar el ítem de mejoramiento las capacidades aéreas, que asciende a \$42 billones de pesos, de los cuales \$12 billones corresponden a la modernización de los sistemas de aviónica de aeronaves pertenecientes a su flota<sup>12</sup>.

En segundo lugar, la atención de los riesgos de desastres naturales plantea una inversión general del Estado en ciertas zonas que, por lo general, han estado en la periferia de los intereses gubernamentales. A nivel interno, ante el desastre de Mocoa, en 2017, el Estado desarrolló unas líneas de acción para reconstruir el municipio y proveer los servicios básicos necesarios. Estas líneas se enfocaron en seis aspectos fundamentales: ordenamiento territorial; ambiente y gestión del riesgo; infraestructura; conectividad e integración regional; desarrollo económico y social; y fortalecimiento institucional<sup>13</sup>. No sería extraño que estos mismos ejes estratégicos se formulen al momento de emprender la acción de liderazgo regional en el gran Caribe, pues, al igual que Mocoa, muchas poblaciones de las islas caribeñas

enfrentan diversos riesgos de carácter estructural.

La recuperación de Mocoa, incluso con la autorización fiscal del Conpes, ha requerido el desembolso de 1,2 billones de pesos (poco más de 342 mil millones de dólares)<sup>14</sup>, valor nada despreciable, comparado con los costos de recuperación por US\$456 mil millones de dólares que ha tenido que enfrentar Estados Unidos por los huracanes en la región<sup>15</sup>. Esto implica una serie de gastos elevados para la participación de Colombia en el gran Caribe, un escollo que debe solventarse a través de la cooperación triangular y la aplicación de planes y estrategias de contingencia claros, que no involucren detrimento patrimonial para el Estado.

Para esto, al igual que en el caso de Mocoa, el Estado puede adelantar una estrategia financiera en diferentes frentes<sup>16</sup>. Por un lado, la adquisición de créditos internacionales que sean reinvertidos en los Estados caribeños bajo cláusulas de pago efectivo e inversión social. De otro, no se pueden descartar las donaciones privadas y públicas, así como la creación de un fondo de regalías compartidas por la explotación de recursos minero-energéticos en la región, que permitan solventar los procesos de cooperación. Siempre y cuando estos dineros se reinviertan en la ampliación de la inversión colombiana en los países de la cuenca del Caribe.

## Conclusiones

El presente artículo se enfocó en entender los obstáculos a la presencia de Colombia como jugador de peso en el gran Caribe, derivados tanto de la falta de coordinación como de la falta de promoción efectiva de

las actividades que se desarrollan a nivel global y regional. Aunque habría podido plantearse un análisis con un alcance mucho mayor, el estudio se limitó a verificar el grado de liderazgo regional en temas medioambientales y los retos que enfrenta la política exterior para su consolidación. En este orden de ideas, el principal hallazgo de este análisis consistió en constatar que Colombia ejerce acciones de liderazgo a nivel global y regional, pero la falta de coordinación y estructuración política limitan los resultados a un halo de cooperación sin mayores frutos para el país. Como se demostró, la política exterior en materia ambiental es uno de los pilares de la actuación colombiana, pero la falta de identificación política y económica con las economías de la región, dispuesta por la falta de seriedad y continuación de la política y la ausencia de estructuración de modelos de cooperación regional, han afectado el posicionamiento del país y de sus intereses.

Del razonamiento planteado en este artículo se pueden derivar igualmente algunas consideraciones que pueden ser útiles para el estudio contemporáneo de la acción internacional de Colombia. Así, analizar el papel de Colombia como líder regional en materia medioambiental constituye una línea de investigación prometedora. Ello no solo ofrece la posibilidad de entender el proceso de toma de decisión diplomática en un espacio de importancia estratégica para el país, sino también ayuda a comprender el grado en el que Colombia actúa en múltiples escenarios, en forma dedicada y propositiva, pero sin mayores pretensiones, lo que en ocasiones puede derivar en decisiones con una profunda incertidumbre, lo que caracteriza el juego político e institucional del Estado. ☉

## Notas

---

1. Oriol Costa Fernández. “Introducción: El multilateralismo en crisis”. *Cidob d’Afers Internacionals*, vol. 101 (2013), 7–25.
2. La gobernanza medioambiental puede ser definida como el conjunto de normas, reglas, procedimientos e instituciones a través de los cuales actores políticos como el Estado y las Organizaciones Interestatales; y los actores de la sociedad (comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil) influyen en las acciones y resultados medioambientales, a través de la articulación de intereses, el ejercicio de sus derechos y obligaciones y la conciliación de sus diferencias (Montoya y Rojas, 2016).
3. P. Stewart, “Making Sense of ‘Minilateralism’: The Pros and Cons of Flexible Cooperation”. Blog *Council of Foreign Affairs.org*, enero de 2016.
4. CCO – Comisión Colombiana del Océano, “Hacia una potencia oceánica”. Secretaría Ejecutiva, Bogotá, 2016.
5. J. Londoño, *Colombia en el laberinto del Caribe* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2015).
6. A. Vanzella-Khouri, “Gobernanza regional relativa al medio ambiente marino en el gran Caribe”. PNUMA – Programa Ambiental del Caribe, Kingston, 2015.
7. Ministerio de Relaciones Exteriores, “Resultados de la Estrategia Caribe”, 2018. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/caribe/resultados>
8. G. Bell L. et al. *Misión de Política Exterior de Colombia* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y CAF, 2010).
9. Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres” A/71/644–N1641023, 2016.
10. H. Pintor, “¿Qué valor añadido aporta la cooperación triangular sobre el modelo bilateral?”. Portal *Somos Iberoamérica.org*, 4 de julio de 2017.
11. I. Matos, “Exponen vulnerabilidad de la Región Caribeña”, *Diario Libre*, 2019.
12. Fuerza Aérea Colombiana, “Plan de Acción FAC 2019”. Recuperado de: [https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_fuerza\\_aerea\\_2019\\_o.pdf](https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/plan_de_accion_fuerza_aerea_2019_o.pdf)
13. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3904, pp. 30–41. “Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017–2022. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo hasta por la suma de USD 30 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar la implementación del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase i), y Declaración de importancia estratégica del plan maestro de alcantarillado del municipio de Mocoa (fase i)”.
14. *Semana Sostenible*, “‘No todos los fenómenos naturales generan desastres, estos se dan cuando hay población expuesta’: Eduardo José González”, Actualidad, 29 de abril de 2019.
15. BBC, “Florida requerirá ‘el programa de ayuda más caro en la historia de Estados Unidos’ tras el paso del huracán Irma”, BBC Mundo, 11 de septiembre de 2017.
16. Documento Conpes 3904, pp. 42–47.

## Bibliografía

---

- BBC. “Florida requerirá ‘el programa de ayuda más caro en la historia de Estados Unidos’ tras el paso del huracán Irma”. BBC Mundo, 11 de septiembre de 2017.
- Bell L., G. et al. Misión de Política Exterior de Colombia. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y CAF, 2010.
- CCO - Comisión Colombiana del Océano. “Hacia una potencia oceánica”. Secretaría Ejecutiva, Bogotá, 2016.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3904. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3904.pdf>
- Costa Fernández, Oriol. “Introducción: El multilateralismo en crisis”. Cidob d’Afers Internacionals, vol. 101 (2013), 7-25.
- Londoño, J. Colombia en el laberinto del Caribe. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015.
- Matos, I. “Exponen vulnerabilidad de la Región Caribeña”. Diario Libre, 2019. Recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/exponen-vulnerabilidad-de-la-region-caribena-ML13184945>
- Montoya y Rojas, 2016.
- Pintor, H. “¿Qué valor añadido aporta la cooperación triangular sobre el modelo bilateral?”. Portal Somos Iberoamérica.org, 4 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.somosiberoamerica.org/tribunas/que-valor-anadido-aporta-la-cooperacion-triangular-sobre-el-modelo-bilateral/>
- Semana Sostenible. “‘No todos los fenómenos naturales generan desastres, estos se dan cuando hay población expuesta’: Eduardo José González”. Actualidad, 29 de abril de 2019.
- Stewart, P. “Making Sense of ‘Minilateralism’: The Pros and Cons of Flexible Cooperation”. Blog Council of Foreign Affairs. org., enero de 2016. Recuperado de: <https://www.cfr.org/blog/making-sense-minilateralism-pros-and-cons-flexible-cooperation>
- Vanzella-Khouri, A. “Gobernanza regional relativa al medio ambiente marino en el gran Caribe”. PNUMA - Programa Ambiental del Caribe, Kingston, 2015. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/mcbws-2015-01/other/mcbws-2015-01-other-07-es.pdf>